

III

CE E INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI ȘI ESTE EA ÎN PERICOL ÎN ROMÂNIA? SISTEMUL JUDICIAR ÎNTRE ENDOGAMIE ȘI INDEPENDENȚĂ

Bogdan Iancu*

Independența justiției este invocată adesea în dezbaterile politice, cel mai recent cu privire la modificările celor trei legi ale justiției: 303, 304, 317/2004 (privind statutul magistraților, organizarea judiciară și –respectiv-- organizarea și funcționarea CSM). Deși au fost modernizate codurile și justiția este punctul central al Mecanismului de Cooperare și Verificare (MCV) auzim mereu că independența ei este în grav pericol și trebuie apărată sau salvagardată. Șefului statului i se cere, adesea imperios, să organizeze un referendum pe tema „justiției”. În acest capitol din Raportul Anual SAR încercăm să răspundem la întrebarea în ce măsură cele trei legi „ale justiției” – așa cum au fost și cum încă urmează să fie modificate – afectează independența justiției din România. Argumentul principal al acestui capitol este că o totală desprindere a justiției de orice formă de control politic nu e pe fond dezirabilă, deoarece acesta înseamnă implicit control democratic, cu plusurile și minusurile acestuia. Prudențial vorbind, ce ne facem dacă elemente din justiție nu respectă anumite

proceduri și șefii lor ierarhici trec cu vederea această situație (de exemplu, în cazul DNA Ploiești, se pare că înregistrau convorbirile inculpații, nu procurorii, deși acest lucru era explicit cerut prin noile proceduri ale Codului Penal)? O formă de organizare echilibrată trebuie să încerce a stabili un echilibru între responsabilitate și independență, într-un context dat. Modificările în curs de adoptare, după aducerea lor în acord cu deciziile Curții Constituționale a României, nu sunt de natură să aducă atingeri însemnate formei actuale de funcționare a sistemului judiciar românesc.

I. Introducere. Cât de autonom trebuie să fie sistemul judiciar?

Din perspectivă constituțională, dacă prin independență se înțelege absența controlului politic direct, **sistemul judiciar românesc cu greu ar putea fi mai**

* Bogdan Iancu este conferențiar, Facultatea de Științe Politice, Universitatea din București. Deține o licență în drept, Universitatea Al. I. Cuza Iași (1996), un masterat în drept constituțional comparat (1997, CEU) și un doctorat în drept, cu specializarea drept constituțional comparat (2006, summa cum laude, Universitatea Central Europeană). Stagii de cercetare la facultățile de drept ale Universității din Toronto (2000), Universității Yale (2001), Universității McGill (2002-2004); lector asociat 2002-2004 la McGill și Université de Montréal. Bursier Humboldt la Zentrum für Europäische Rechtspolitik, Facultatea de drept, Universitatea din Bremen și la Facultatea de drept, Humboldt Universität zu Berlin (august 2008-decembrie 2010). Publicații pe teme de drept constituțional românesc și comparat în țară (Hamangiu, Polirom) și în străinătate (la editurile Eleven International Publishing, Springer, Routledge, Vittorio Klostermann, Hart Publishing, Cambridge University Press).

independent decât deja este, deoarece este deja mai autonom decât orice alt sistem similar. Control politic înseamnă implicit control democratic, cu plusurile și minusurile acestuia. **Autonomia extremă nu este benefică nici sistemului, nici societății, mai ales în contextul în care impactul politic al unor decizii luate în interiorul sistemului judiciar este ridicat și având în vedere asimetriile mari de informație.** Din principiul constituțional clasic al independenței judecătorului nu decurge în mod necesar, ca atare, necesitatea izolării „sistemului judiciar în ansamblul său” și protejării sale de orice formă de răspundere (cu atât mai puțin respingerea oricărei forme de schimbare ca atare).

Modificările în curs de adoptare, după aducerea lor în acord cu deciziile Curții Constituționale a României (CCR), nu sunt de natură să aducă atingeri însemnate formei actuale de funcționare a sistemului judiciar românesc. Cele mai multe sunt principial neproblematică, deși pot exista întotdeauna argumente de oportunitate pro și contra. Spre exemplu, se cresc cerințe de vechime, pregătire la Institutul Național al Magistraturii (INM), stagiu. Se încearcă sporirea autonomiei funcționale a Inspecției Judiciare ș.a.m.d. Unele modificări erau, respectiv sunt problematice, de exemplu răspunderea magistraților, mai cu seamă dacă formularea este de natură a atrage răspunderea unui judecător pentru o interpretare diferită a unor norme. În alte sisteme, răspunderea magistraților este mai degrabă o excepție; acolo unde e prevăzută o formă de răspundere în civil, impactul practic este oricum aproape nul.¹ Înființarea

¹ Aceasta nu înseamnă desigur că magistrații nu trebuie să răspundă, ci că responsabilizarea sistemului nu se face în genere prin antamarea răspunderii civile a magistratului (solidar cu statul/în subsidiar), ci tot prin modificări privind funcționarea sistemului, care să angajeze forme eficiente de responsabilizare (politică, socială sau alte forme de răspundere juridică,

unei direcții în cadrul Parchetului de pe Lângă Înalta Curte de Casație și Justiție (PÎCCJ) pentru urmărirea infracțiunilor comise de magistrați (“Secția pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție”) prezintă unele probleme de justificare și unele incertitudini în ceea ce privește funcționarea acestei noi unități de parchet, grefată pe structura preexistentă.² Pentru a putea judeca relevanța acestor modificări, este necesară o clarificare conceptuală.

II. Independența justiției și organizarea justiției

Independența justiției înseamnă în sensul tradiției constituționale exclusiv *independența individuală*, mai precis *inamovibilitatea magistratului de scaun (judecătorul)*. Principiul s-a consacrat în dreptul englez în luptele (1640-1660 și 1688/1689) dintre Parlament și Coroană. După Revoluția Glorioasă, practica de a revoca judecători de la instanțele superioare, King’s/Queen’s Bench de exemplu, în mod discreționar (*durante bene placito*) dispare, înlocuită cu inamovibilitatea judecătorilor (*tenure during good behaviour, quamdiu se bene gesserint*). Această garanție este înscrisă în *Legea cu privire la succesiunea la tron din 1701 (Act of Settlement)*. Norma este preluată în Constituția Americană din 1787, care adaugă elemente rudimentare de

e.g. disciplinară). Vezi în acest sens discuția detaliată a formelor de răspundere în Mauro Cappelletti, *Who Watches the Watchmen – A Comparative Study on Judicial Responsibility*, 31 *Am. J. Comp. L.* 1 (1983).

² Opțiunea legiuitorului pentru înființarea unei noi secții pentru urmărirea infracțiunilor comise de magistrați prezintă o dilemă. Pe de o parte, proliferarea fragmentării poate crea noi probleme iar din punct de vedere normativ este dificil de justificat un parchet specializat pe criteriul categoriei profesionale sau statutului (nu al categoriei de infracțiuni; vezi opinia separată a judecătoarei Stanciu la Decizia 33 din 23 ianuarie 2018). Pe de altă parte, creează balanțe și contraponderi în interiorul unei structuri relativ opace, fără mecanisme și pârghii suficiente de responsabilizare.

independență instituțională (doar în ceea ce privește Curtea Supremă) și o garanție a independenței individuale prin protecția salariilor magistraților federali (Congresul nu le poate micșora, Art. III (1)). Principiul independenței ca inamovibilitate nu presupune nicio inferență necesară cu privire la necesitatea adoptării un anumit tip de organizare judiciară.

În momentul de față există în lume cel puțin trei modele de selecție a magistraților (n.b., *judcători*), anume:³

- i. **judcătorul „democratic”** (statele americane, unde judecătorii sunt inițial aleși sau numiți de către guvernatorul statului, uneori la propunerea unor comisii mixte (așa-numitul „Missouri Plan”⁴), apoi supuși posibilității de revocare populară; o formă atenuată de democratizare există și în Japonia, unde judecătorii Curții Supreme pot fi revocați prin vot popular, după numire, la primele alegeri pentru camera inferioară a Dietei și apoi periodic din zece în zece ani⁵);
- ii. **magistratura axată pe numirea în funcție a unor personalități din cadrul profesiilor juridice sau din mediul academic** (așa-numitul

recognition judiciary, întâlnit în sisteme de *common law*, e.x. SUA la nivel federal, Regatul Unit, Canada, Australia, Noua Zeelandă, Hong Kong, Singapore).⁶ În sistemul federal american și în mod tradițional și în cel britanic, judecătorii la instanțele federale (district courts, circuit/apellate courts, Supreme Court of the United States), respectiv la instanțele superioare în Regatul Unit⁷ sunt numiți, în mod tradițional prin decizie politică (în SUA, de către Președinte, cu acordul Senatului), din rândul unor personalități recunoscute. În general este vorba despre juriști respectați, practicieni în principal, dar nu numai (Elena Kagan, de exemplu, fost profesor de drept administrativ la Harvard Law School, a fost numită de Administrația Obama direct la Curtea Supremă). Un judecător numit la o instanță inferioară nu are în genere niciun drept legal sau constituțional la promovare. În SUA, judecătorul în sistemul federal este numit pe viață (în sensul propriu, deoarece nu există o vârstă de pensionare) și poate fi revocat doar de către Congres (*impeachment*, *procedură declanșată de Camera Reprezentanților*,

3 Pentru clasificări și analize detaliate, vezi David Kosar, *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies* (NY: Cambridge University Press, 2016). O referință deja clasică este Guarnieri și Pederzoli, *The Power of Judges*, OUP, 2002.

4 În practica statelor americane, judecătorii sunt supuși unui referendum (*retention election*), la un an după numire și apoi la intervale fixe, mai lungi (12 ani în Missouri, 10 în Louisiana) sau mai scurte (6 ani în Alabama și Idaho). Sursa: <https://courts.uslegal.com/selection-of-judges/state-by-state-summary-of-judicial-selection/>

5 Mai multe informații sunt disponibile la: <http://www.icconnectblog.com/2009/08/more-on-the-election-campaign-against-conservative-justices-in-japan/>

6 Nuno Garoupa, Tom Ginsburg; Hybrid Judicial Career Structures: Reputation Versus Legal Tradition, *Journal of Legal Analysis*, Volume 3, Issue 2, 1 December 2011, Pages 411–448, <https://doi.org/10.1093/jla/lar004> Pentru argumentul că foarte multe sisteme sunt hibride, iar clasificarea între sisteme care pun accentul pe carieră și – respectiv- sisteme care pun accentul pe prestigii individual al celui numit, este simplificatoare.

7 Comisia pentru Numiri în Funcții Judiciare (JAC) triază candidaturi și înaintează recomandări Lordului Cancelar <https://jac.judiciary.gov.uk/organisation> (Anglia și Țara Galilor, comisii similare există pentru Irlanda de Nord și Scoția).

CE E INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI ȘI ESTE EA ÎN PERICOL?

„procesul” fiind „judecat” în Senat). Revocările judecătorilor sunt extrem de rare în practică, dar o revocare este o decizie politică a legislativului, care stabilește prin vot dacă un anumit magistrat a comis sau nu o faptă reprobabilă sau dacă are o conduită reprobabilă. O eventuală revocare prin votul Senatului este definitivă, deoarece, conform Curții Supreme, decizia este o „chestiune politică” (*political question doctrine*) ce nu poate fi atacată în contencios administrativ sau constituțional.⁸

- iii. **magistratul de carieră (modelul predominant în Europa continentală).** În logica acestui model, judecătorul de carieră intră în magistratură la o vârstă relativ fragedă, după terminarea studiilor, prin examen. După un stagiul în genere scurt de practică sau/și cursuri într-un institut de tipul INM-ului românesc dă un examen de definitivare, apoi poate avansa pe treptele ierarhiei instanțelor, mai rapid sau mai încet, de la judecătorie până (ideal, când ambiția și circumstanțele îl ajută) la curtea supremă a statului în cauză. Uneori există cerința unei vârste minime sau experiențe anterioare în profesia juridică pentru a intra în magistratură (e.x., Cehia, vârstă minimă de 30 de ani).

Nici în cazul sistemelor continentale (magistratul de carieră) nu există însă un rețetar sau șablon instituțional de organizare a magistraturii. Există în principiu mai multe forme posibile de organizare:⁹

⁸ *Nixon v. United States*, 506 US 224 (1993).

⁹ Kosař, Guarnieri și Pederzoli, Kosař și Bobek. Cu privire la consiliile judiciare/ale magistraturii, Garoupa

1. **Modelul administrativ.** În unele sisteme (e.x., statele nordice, Norvegia, Suedia, Danemarca), un organism autonom cu rol preponderent administrativ/managerial gestionează sau asistă activitatea instanțelor;
2. **Modelul politic (mai precis, axat pe rolul ministrului justiției; e.x., Germania, Austria, Cehia).** În Germania, judecătorii statali și federali sunt în general numiți de comisii mixte, *Richterwahlausschuss*. În aceste comisii, magistrații sunt minoritari. De exemplu, în Landul Hamburg comisia de numire e compusă din trei senatori ai landului, șase cetățeni, trei judecători și doi procurori aleși de Senat. În Cehia, autoritatea Ministrului de Justiție este temperată de prerogativele președintelui instanței și prerogativele șefului de stat în ceea ce privește numiri la Curtea Supremă și Tribunalul Administrativ Suprem;
3. **Modelul consiliului judiciar.** Un al treilea model este cel al consiliilor judiciare, pornind de la tiparul numit uneori „mediteraneean” (a apărut inițial în Italia, Franța, Spania după Franco, Portugalia după Salazar). În acest sistem, profesia se autogestionează. Consiliile sunt compuse preponderent din magistrați aleși. În cazul italian, de exemplu, *Consiglio Superiore della Magistratura* este format din trei membri de drept și 24 numiți sau aleși, dintre care o treime sunt externi (juriști numiți în consilii prin decizie politică, i.e., ce

și Ginsburg, Tom Ginsburg & Nuno Garoupa, „The Comparative Law and Economics of Judicial Councils,” *2 Berkeley Journal of International Law* 53 (2009). Kosař și Bobek adaugă acestei clasificări 4. modelul hibrid (e.x., Ungaria) și 5. modelul socialist (în măsura în care atavisme ale organizării judecătorești socialiste persistă în unele sisteme „post-comuniste”). În sensul „ideal-tipic” (Weber) nu se poate vorbi decât despre trei modele, celelalte două fiind combinații cu accentul pus mai apăsător pe unul dintre modelele în cauză sau influențe ale unui sistem preexistent, azi dispărut.

am numi în context local „reprezentanți ai societății civile”) și două treimi sunt interni, *id est*, procurori și judecători aleși de colegii lor. În cazul spaniol, raportul magistrați/membri „externi” în *Consejo General del Poder Judicial* este de 12 la 8; cei 12 judecători sau magistrați sunt selectați de Congres și Senat de pe lista de 36 de propuneri ale asociațiilor profesionale. În Spania, Președintele CGPJ este și Președintele Curții Supreme. Așadar, nu toate consiliile judiciare au aceleași atribuții și aceeași componență, întâlnind varietate mare de forme (mandate mai lungi sau reduse, pondere diferită a membrilor aleși sau numiți, „membri interni” numiți cu implicarea asociațiilor profesionale sau aleși într-o formă sau alta, consilii judiciare care includ sau nu procurorii,¹⁰ atribuții mai mult sau mai puțin extinse, constituționalizate mai mult sau mai puțin extensiv).

III. Constituționalismul „IKEA” și endogamia profesională: cazul Consiliului Superior al Magistraturii

Modelul consiliului magistraturii a fost selectat ca parte a *acquisului* politic, pentru statele din Europa Centrală și de Est, de către Comisia Europeană. Mai exact, o formă simplificată, oarecum de tip „constituționalism IKEA”¹¹ a fost impusă acestor țări drept ortodoxie constituțională. Doar Cehia a rezistat, probabil și datorită lipsei unei presiuni susținute în acest sens

¹⁰ În unele state procurorul este asimilat judecătorului (Italia, Franța). În alte state, procurorul este parte a executivului. În Germania, spre exemplu, procurorii sunt formal parte (relativ autonomă) a Ministerului Justiției. Procurorul General federal (*Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof*) este numit prin decizie politică.

¹¹ Frankenberg G. (2010) Constitutional Transfer: The Ikea Theory Revisited. *ICON* 8(3):563–579.

din partea Comisiei¹². „Euro-Consiliul”¹³ este așadar o „bună practică” pornind de la tiparul mediteraneean (inițial italian și francez). Tiparul instituțional al consiliului format din judecători aleși de colegii lor, așadar modelul corporativ, fusese deja promovat de asociații profesionale transnaționale (în principal Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés) și organizații internaționale (Consiliul Europei), a fost apoi preluat de Comisia UE drept bună practică pre-aderare în cazul statelor din Est. Euro-Consiliul presupune înființarea (și –preferabil- garantarea la nivel constituțional) a unui organ format preponderent sau cel puțin în proporție de 50% din magistrați aleși și înzestrarea acestuia cu atribuții largi în ceea ce privește numirea, avansarea, formarea, revocarea *judecătorilor*. Mai toate statele din valul de aderare 2004 și cele două state care au aderat în 2007, au adoptat acest model, de Euro-Consiliu. Între timp, „arhetipul” s-a schimbat, doar modelul italian corespunde cu acest tipar. Consiliul Superior al Magistraturii (CSM) francez, format preponderent din magistrați, fusese criticat adesea, ca expresie a unui corporatism excesiv sau chiar ca „endogamie profesională”.¹⁴ A fost reformat recent, astfel încât, în componența actuală, magistrații de carieră sunt acum în minoritate. Cei mai mulți membri formează categoria „personalităților exterioare” (reprezentant al barourilor, reprezentant al Consiliului de Stat (n.n., instanța administrativă supremă), șase membri numiți de președinții Camerelor și Președintele Republicii.

România a avut un Consiliu al Magistraturii încă din 1909; actualul Consiliu se revendică

¹² Vezi, critic, David Kosař, Michal Bobek, “Global Solutions, Local Problems: A Critical Study in Judicial Council in Central and Eastern Europe”, *German Law Journal*, Vol. 15 (no. 7) (2007), pp. 1257-1292.

¹³ Expresia îi aparține lui Kosař.

¹⁴ ‘Le CSM et la démocratie’, *Le Monde*, 9 Novembre 1998, p. 12.

CE E INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI ȘI ESTE EA ÎN PERICOL?

de la această tradiție (www.csm1909.ro). În 1990, când în dezbaterile constituantei se discuta reînțoararea la trecutul democratic, un punct de divergență privea statutul procurorului. Două perspective opuse s-au confruntat atunci. Într-o opinie, cea susținută de Nicolae Cochinescu, procuratura trebuia să rămână autonomă în cadrul puterii judecătorești.¹⁵ Opinia contrară, susținută de Teofil Pop, insista asupra faptului că procurorul-magistrat, în contextul postcomunist, era o prelungire a statutului autoritar.¹⁶ În cele din urmă, s-a ajuns la o situație incertă, care pune procurorii și sub autoritatea ministrului justiției dar îi păstra ca magistrați și sub umbrela CSM. Totuși, modelul de CSM adoptat în 1991 era în principal gândit drept o continuare ambiguă a tradiției, centrat fiind pe autonomia judecătorilor: membrii săi, magistrați aleși pentru mandate de 4 ani în ședința comună a Camerei și Senatului, urmau să propună președintelui numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor și să funcționeze ca un consiliu de disciplină pentru judecători (Art. 132-133, Constituția României, 1991). În anul 2003, momentul revizuirii în pregătirea aderării, instituția s-a schimbat radical. CSM-ul actual este însă

15 „Este compatibilă ori nu cu statul de drept conceperea procuraturii ca organ cu autonomie funcțională în cadrul puterii judecătorești? Răspunsul pe care încerc să-l dau ar fi că nu există o incompatibilitate. Dimpotrivă, servește democrația.” Sursa: Iorgovan (1998) *Odiseea elaborării Constituției-fapte și documente, oameni și caractere; cronică și explicații, dezvăluiri și meditații*. Editura Uniunii Vatra Românească, Târgu Mureș, pag. 43.

16 „Mi se pare că trebuie aduse argumente... prin care să se demonstreze că este cazul ca procuratura să revină la situația de dinainte de război...procuratura, așa cum a fost concepută din 1952 este de inspirație comunistă, sovietică și dacă astăzi procuratura este discreditată în lumea largă, la noi este discreditată pentru că se face o paralelă între comunism și o procuratură independentă, de supraveghere a felului cum sunt respectate drepturile la noi în țară. Prin concepție, procuratura este organ de represiune, așa cum era conceput, așa cum este astăzi nu ar putea subzista pentru că această instituție s-a identificat cu comunismul, fiind de inspirație comunistă.” Sursa: Idem.

neobișnuit chiar și prin raportare la standardul instituțional propus de Comisie. *Nu doar jumătate, ci 74 % dintre membri sunt magistrați aleși de colegii lor (9 judecători, 5 procurori, 14 din 19)*. Cei doi reprezentanți ai societății civile nu participă decât la lucrările de plen, cei trei membri de drept nu au drept de vot în cele două secții, așadar acolo unde se iau deciziile cruciale pentru cariera magistraților. Mandatul a fost prelungit la 6 ani, în timp ce mandatul președintelui CSM a fost fixat la doar un an, fără posibilitatea reînnoirii. Aceasta structură, care consfințește un grad de autonomie nemaîntâlnit în planul practicilor altor democrații constituționale, poate genera corporatism excesiv, opacitate instituțională și lipsă de responsabilitate.

Constituția ca atare nu prevede proporții de reprezentare în raport cu tipul de instanță. Prin legile justiției (Legea 317 în speță) s-a pus accent pe „democrație instituțională” și pe „tinerețe profesională”, nu pe experiență profesională sau ierarhie (3 procurori din 5, 4 judecători din 9 în CSM, reprezintă judecătorii și tribunale, respectiv parchete de pe lângă acestea); președintele CSM este ales pentru 1 an. Alte sisteme favorizează ierarhia și experiența (vezi cazul francez). Ambele opțiuni au plusurile și minusurile lor.

Peste această structură s-au suprapus o serie de decizii ale Curții Constituționale a României (CCR), din 2011, 2013, 2014, care fixează, prin referire la limitele revizuirii (Art. 152), configurația instituțională din anul 2003. Prima decizie, un aviz asupra proiectului de revizuire inițiat de Președintele Băsescu, privea propunerea de a micșora numărul judecătorilor și de a mări numărul membrilor reprezentanți ai societății civile, dându-li-se acestora din urmă drept de vot în secții. Curtea a statuat că o atare modificare nu se putea face prin

revizuire, deoarece independența justiției ar fi încălcată dacă membrii numiți politic ar precumpăni asupra magistraților aleși în luarea deciziilor privind cariera magistraților. Acest argument este sustenabil, deși în alte sisteme există numeroase exemple contrare (vezi cazul Franței). Curtea s-a referit la un standard obiectiv european, cu trimiteri selective la un număr redus de state. În 2014, pronunțându-se asupra unei propuneri mai modeste, de a păstra așa cum este numărul magistraților aleși ridicând însă ponderea reprezentanților societății civile (anume, crescându-le numărul de la 2 la 4), Curtea a decis că orice mărire a numărului membrilor numiți politic, fără o creștere corelativă a numărului magistraților aleși încalcă „independența justiției” limitele revizuirii și deci nu poate fi făcută nici prin amendament. Dacă decizia din 2011 încerca o argumentare, cea din 2014 trimitea doar la decizia din 2011 și invoca axiomatic principiul independenței. Mai mult, o prevedere a Legii CSM, 317/2004, care dădea procurorilor și judecătorilor posibilitatea de a revoca membrul corespunzător gradului de instanță respectiv, prin vot în adunările generale, a fost declarată neconstituțională în 2013, cu argumente ținând de natura mandatului reprezentativ al membrilor CSM, dar și de principiile procesului echitabil. Motivarea este atât de restrictivă încât cu greu se poate imagina o formă alternativă de revocare, care să asigure răspunderea membrilor Consiliului față de colegii de breaslă care i-au ales, respectând în același timp criteriile enunțate de Curtea Constituțională. O decizie din perioada de austeritate a protejat pensiile speciale ale magistraților, tot în numele independenței justiției. Curtea Constituțională a stabilit și unele limitări, spre exemplu cu privire la avizul consultativ al CSM pe proiecte legislative, care, a subliniat CCR în mai multe rânduri, trebuie cerut doar în ceea ce

privește modificări aduse celor trei legi ale justiției, după cum prevede Legea 317/2004.

Fără posibilitatea revocării, fără posibilitatea reformării, răspunderea (exceptând cazul extrem, patologic, răspunderea penală) provine în principal din posibilitatea tragerii la răspundere disciplinară. Inspekția Judiciară ar trebui în teorie să investigheze energic încălcări ale conduitei magistraților (mai degrabă decât atingeri aduse conceptului de independență prin presă sau declarații politice). IJ este funcțional un apendice al CSM. Acest lucru poate fi problematic, deoarece sistemul judiciar – o structură complet autonomă, care cuprinde în ea alte structuri autonome – poate cu ușurință deveni imun față de orice posibilitate de responsabilizare obiectivă, corectă, neselectivă. **Este benefică întărirea Inspekției fie la Ministerul Justiției (soluție întâlnită în alte sisteme), fie (preferabil în context românesc) prin sporirea autonomiei sale funcționale. Modificările preconizate nu sunt de natură a întări semnificativ Inspekția Judiciară.**

Pentru a rezuma, noțiunea de independență a justiției, astfel cum este folosită nu doar în discursul politic, ci și în cel instituțional, uneori chiar în doctrina constituțională, nu corespunde sensului propriu al acestui principiu și este de natură a genera poziții extreme, puternic ideologizate.¹⁷ Această tendință este încurajată de practica

¹⁷ Înțelesul caracteristic românesc al ideii de independență ca autonomie completă a sistemului judiciar este determinat de imperativul combaterii corupției prin mijlocare represive și premisa că doar acest tip de sistem judiciar poate garanta atingerea dezideratului unei țări fără corupție. Dreptul constituțional nu poate oferi un răspuns la această dilemă, deoarece ea presupune o profesiune de credință. Se poate observa că mai este necesară o profesiune de credință, anume a unui sistem judiciar ireproșabil sau care se poate responsabiliza singur, exclusiv din interiorul său, pentru a combate corupția din exterior. În genere, sistemele „închise” dezvoltă patologii. Gândirea constituțională presupune echilibre și nuanțe.

CE E INDEPENDENȚA JUSTIȚIEI ȘI ESTE EA ÎN PERICOL?

insuficient de nuanțată a Comisiei, ale cărei rapoarte MCV propun protejarea unei forme de independență mult prea extensive, în dauna ideii de responsabilitate a magistraturii.¹⁸

IV. Concluzii

Schimbări legislative și eventual constituționale pot fi în principiu și ipotetic benefice, dacă pornesc de la o viziune coerentă (ceea ce nu este cazul modificărilor preconizate). Puține viziuni sunt însă inacceptabile *de plano*, dacă se pornește de la o justificare coerentă a necesității unui anumit model, la un anumit moment, într-un anumit context.

În ceea ce privește cariera magistraților, de exemplu, atât filozofia tinereții care aduce un suflu nou sistemului (reflectată în reguli de tipul celei care prevede că în CSM 3 procurori din 5 provin de la parchetele de pe lângă judecătorii și tribunale sau în sistemul de pregătire actual, care generează judecători de primă instanță la 25-26 de ani), cât și cea a experienței profesionale (vârsta de intrare în profesie, accent pe președinți de instanță sau pe judecători/procurori de la instanțe superioare, în componența CSM, etc.) sunt viziuni legitime. Din perspectivă comparativă, sistemele stabile, vestice, de referință, pun totuși accentul pe profesionalism, ceva mai multă ierarhie și

experiență.

În ceea ce privește funcționarea CSM, tot cu titlu de exemplu, se poate imagina în abstract o formulă de responsabilizare a CSM (și implicit a sistemului judiciar) prin regândirea instituției ca atare, desigur nu în direcția subordonării politice ci în cea a construirii unui organism mai responsabil, mai incluziv, reducând așadar „endogamia profesională”. De exemplu, ar putea fi mărit numărul de reprezentanți ai societății civile, numiți de autorități diferite; nu există niciun argument rațional, *a priori*, în dreptul comparat sau în bune practici internaționale pentru care membrii numiți politic nu ar trebui să participe la luarea deciziilor în secții. În experiența românească există teama că aceștia ar putea reprezenta interese de partid, fiind numiți politic, dar această temere supraestimează lipsa de partizanat politic sau *parti-pris* ideologic a magistraților. Ar putea fi incluși în componența instituției reprezentanți ai altor categorii profesionale care contribuie la înfăptuirea actului de justiție (un reprezentant al avocaților, desemnat de Uniunea Națională a Barourilor din România; vezi cazul CSM-ului francez). *Nu există vreun standard internațional sau practici analoage în dreptul comparat care să împiedice astfel de schimbări.* Aceste modificări sunt însă în contextul local imposibil de realizat, având în vedere (practic) dificultatea modificării Constituției și (normativ) jurisprudența constituțională actuală privind limitele revizuirii. Și modelul actual, de factură corporatistă, poate fi în principiu îmbunătățit prin introducerea unor forme de responsabilizare în interiorul sistemului. În acest sens, reinstituirea posibilității revocării prin vot, de către magistrați, a colegilor lor din CSM este benefică în logica actuală a funcționării sistemului. În aceeași logică, o întărire a autonomiei funcționale a IJ este salutară.

¹⁸ Spre exemplu, în varii rapoarte: propuneri de a se limita libertatea de exprimare (orice critică pare a fi o încălcare a independenței justiției); se propune un fond special la nivelul CSM, prin care magistrații lezați să își poată proteja demnitatea, solicitând asistență juridică în civil; se propune consultarea CSM în cadrul unei încercări de reformă constituțională; se recomandă adoptarea unor coduri de conduită parlamentară, etc. Prevederea diametral opusă în legea de modificare a Legii 303, prin care judecătorii și procurorii să fie obligați a se abține de la „afirmații defăimătoare la adresa celorlalte puteri ale statului” este în acest sens la fel de pernicioasă. Sursa: http://www.cdep.ro/pls/proiecte/docs/2017/cd418_17.pdf

SAR RAPORT ANUAL DE ANALIZĂ ȘI PROGNOZA 2018

Dreptul constituțional sau constituționalismul nu oferă soluții în sens instrumental (rețete miraculoase și șabloane instituționale). **Această scurtă analiză propune doar adoptarea unui cadru de abordare, pentru a contracara tendința de sloganizare accentuată a unor concepte (stat de drept, independența justiției,**

suveranitatea parlamentului, democrație, etc.) și folosirea lor tot mai nediferențiată în discursul politic și constituțional al ultimilor ani. Aceste tendințe (primitivizarea, politizarea și ideologizarea discursului) sunt nocive pentru o democrație constituțională.